

## VOTO

**A Ministra Rosa Weber (Relatora):** Sr. Presidente, na esteira da orientação que tem sido adotada por este Plenário, considerando o adequado aparelhamento e suficiente instrução do processo objetivo, bem como o decurso do tempo, converto a apreciação do pedido de medida cautelar em julgamento de mérito.

Impugna-se, a teor da petição inicial, o **art. 51, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal**, que dispõe sobre cálculo do limite da despesa total com pessoal para o exercício financeiro de 2017, e cujo teor é o seguinte :

“Art. 51. O disposto no art. 18, §1º, da LRF, aplica-se para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal.

§ 1º Não se consideram como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do *caput*, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;

II - atenda a pelo menos uma das seguintes situações:

a) não se refiram a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou

b) se refiram a cargo ou categoria extinta, total ou parcialmente,

c) tenha sua desnecessidade declarada por meio de ato administrativo.

§ 2º Não se consideram como terceirização de mão de obra, para efeito do *caput* deste artigo, as despesas contratadas mediante participação complementar da iniciativa privada na prestação dos serviços de saúde pública, na forma da Lei Federal nº 8.080, de 1990.”

Em aditamento à petição inicial, a autora estende o objeto da impugnação ao **art. 53 da Lei distrital nº 5.950/2017**, de **idêntico** teor.

**2.** Conforme notificaram a Advogada-Geral da União e o Procurador-Geral da República, o **§ 2º do art. 51 da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal** foi expressamente revogado, após o ajuizamento do presente feito e antes

da sua inclusão em pauta, pelo **art. 7º da Lei Distrital nº 5.718, de 29 de setembro de 2016** .

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a revogação da norma impugnada, **após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade e antes da inclusão no processo em pauta** , acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes. Isso porque, vocacionada essa espécie de ação constitucional a assegurar a higidez da ordem jurídica vigente, o interesse na tutela judicial pressupõe, em consequência, ato normativo em vigor. Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 15.227/2006 do Estado do Paraná objeto de fiscalização abstrata. 3. Superveniência da Lei estadual 15.744/2007 que, expressamente, revogou a norma questionada. 4. Remansosa jurisprudência deste Tribunal tem assente que sobrevindo diploma legal revogador ocorre a perda de objeto. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade prejudicada.” ( **ADI 3885/PR** , Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.6.2013)

No mesmo sentido: **ADI 4240/MS** (Relator Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 05.11.2015); **ADI 4379-AgR/MT** (Relator Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 04.11.2015); **ADI 5116/DF** (Relatora Ministra Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe 01.10.2015); **ADI 4665/DF** (Relator Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 03.08.2015); **ADI 4035/DF** (Relatora Ministra Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 27.6.2013).

Julgo **prejudicado** , pois, o pedido de declaração de inconstitucionalidade relativamente ao **art. 51, § 2º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal**.

3. Noutro giro, não se pode desconsiderar a natureza efêmera própria à legislação sobre diretrizes orçamentárias, cuja eficácia jurídica se contém nos lindes temporais que demarcam o exercício fiscal regido pela norma. A diretriz jurisprudencial emanada desta Corte Suprema, contudo, orienta no sentido da inoccorrência de prejuízo ao prosseguimento da ação ante a sobrevinda do término do ano fiscal quando **(i)** houver impugnação da norma a tempo e modo adequado; **(ii)** o feito for incluído em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei de caráter temporário e **(iii)** se fizer presente

a possibilidade de que reflexos do ato normativo estejam em curso. É o que emerge dos seguintes precedentes:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. CONAMP. Artigo 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade. 1. **Singularidades do caso afastam, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que houve impugnação em tempo adequado e a sua inclusão em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei temporária impugnada, existindo a possibilidade de haver efeitos em curso (art. 7º da Lei 14.506/2009) .(...)**” ( ADI 4356/CE , Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgamento em 09.02.2011, DJe 12.5.2011, destaquei)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. AMB. Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade. 1. Singularidades do caso afastam, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que houve impugnação em tempo adequado e a sua inclusão em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei temporária impugnada, existindo a possibilidade de haver efeitos em curso (art. 7º da Lei 14.506/2009). (...)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. TRANCAMENTO DE PAUTA. ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Preliminar de prejudicialidade: dispositivo de norma cuja eficácia foi limitada até 31.12.2005. Inclusão em pauta do processo antes do exaurimento da eficácia da norma temporária impugnada. Julgamento posterior ao exaurimento. Circunstâncias do caso afastam a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que o requerente impugnou a norma em tempo adequado. Conhecimento da ação.** A Constituição federal, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. Exceção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria *interna corporis* . Precedente. Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que

foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da Constituição federal. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente.” ( **ADI 3146/DF** , Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 11.5.2006, DJ 19.12.2006, destaqueei)

Verifica-se a presença, no caso em exame, de circunstâncias aptas a afastar a prejudicialidade da ação, no tocante ao **art. 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal** , tendo em vista que, embora limitada a eficácia da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal ao exercício financeiro de 2017, a ação direta foi oportunamente ajuizada em **27.9.2016** , tendo sido incluída na Pauta nº 26/2017 (DJe 28.3.2017) em **28.3.2017** , para julgamento pelo Plenário. É significativa, ademais, a possibilidade de desdobramentos dos seus efeitos ainda em curso.

O mesmo raciocínio se aplica, vale dizer, ao pedido, deduzido em aditamento à exordial, de declaração de inconstitucionalidade do **art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal** , cujo texto é idêntico do **art. 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal** .

**Conheço parcialmente** , pois, da ação direta, passando ao exame do mérito apenas em relação ao **art. 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal** e ao **art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal**.

4. Os preceitos, de teor idêntico, reitero, visam a excluir da contabilização da despesa total com pessoal, e, conseqüentemente, do âmbito de incidência do **art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)** , os valores relativos aos **contratos de terceirização de mão-de-obra** que atendam as condições que especifica nos seus incisos I e II, quais sejam:

i) a execução de atividades reputadas acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal do órgão ou entidade (inciso I);

ii) a execução de atividades que não se referem a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade (inciso II, “a”);

iii) a execução de atividades que se refiram a cargo ou categoria extinta, total ou parcialmente (inciso II, “b”);

iv) a execução de atividades que tenham a sua desnecessidade declarada por meio de ato administrativo (inciso II, “c”).

Ao propugnar que não se qualificam como substituição de servidores e empregados públicos os contratos de terceirização de mão-de-obra que tenham como objeto o desempenho de atividades com as características mencionadas, a lei distrital se antecipa ao intérprete da legislação federal, e o faz em sentido colidente com a teleologia do **art. 18, § 1º, da LRF**.

Não bastasse, a pretensão de ressignificar o conteúdo do **art. 18, § 1º, da LRF**, configura invasão da competência da União para estabelecer **normas gerais** sobre **direito financeiro e orçamentário**, a teor do **art. 24, I, II e § 1º, da Constituição da República**.

É que em matéria de competência concorrente a aplicação da norma local complementar (estadual ou distrital) não pode significar o mero afastamento da norma geral. Conforme se extrai, ainda, do **art. 24, § 4º, da Lei Maior**, a existência de **norma geral federal** é preemptiva da eficácia da **norma geral local**, no que lhe for contrária.

Desse modo, será inconstitucional, por inobservância do disposto no **art. 24, I, II e §§ 1º a 4º, da CF**, a norma distrital que, versando sobre o cálculo do limite da despesa total com pessoal, vier a estabelecer regime contrário ao estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, se a Lei Complementar federal determina que determinada modalidade de contrato (contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos) deve ser contabilizada sob determinada rubrica (despesas de pessoal), não pode o legislador do ente federado, a pretexto de suplementar e especificar o sentido da norma geral, alterar o seu significado de modo a afastar a sua incidência sobre hipótese em que deveria incidir.

Nessa ordem de ideias, vale salientar que a hipótese inscrita no **art. 51, § 1º, II, “c”, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal** e no **art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal**, autoriza o Poder Executivo a excluir do cômputo das despesas com pessoal, discricionariamente, todo e qualquer contrato de terceirização firmado pela Administração Distrital, burlando o princípio do equilíbrio fiscal assentado no **art. 169 da Lei Maior**.

Assim, ao consubstanciar norma que consagra a realização de despesa com pessoal em excesso aos limites estabelecidos na lei complementar de que trata o **art. 169 da Lei Maior**, o dispositivo impugnado afronta também este preceito constitucional. Em sentido convergente, destaco o seguinte precedente:

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. **A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade.** 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indis põe abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015.” ( **ADI 5449-MC-Ref/RR**, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgamento em 10.3.2016, DJe 22.4.2016, destaquei)

Impõe-se, pois, a **procedência** dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade do art . 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal e do art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal .

5. **Ante o exposto** , (i) julgo **prejudicado** o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 51, § 2º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal ; e (ii) julgo **procedentes** os demais pedidos para declarar a **inconstitucionalidade formal e material** do art . 51, § 1º, da Lei nº 5.695/2016 do Distrito Federal e do art. 53, § 1º, da Lei nº 5.950/2017 do Distrito Federal , por afronta aos arts. 24, I, II e §§ 1º a 4º, e 169 da Constituição da República .

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/05/2019 00:00